

De eigen woning anders belast

2221 woorden

Koen Caminada, Kees Goudswaard en Henk Vording

De auteurs zijn werkzaam aan de Rechtenfaculteit, Fiscaal-economisch Departement, Universiteit Leiden

Wanneer de eigen woning onder de nieuwe vermogensrendementsheffing valt, kan het toptarief van de inkomstenbelasting fors omlaag. De tweede schijf kan komen te vervallen.

Inleiding

De kabinetsnota 'Belastingen in de 21e eeuw' stelt dat het Nederlandse fiscale regime op het punt van de hypothecaire renteaftrek internationaal gezien het ruimst is. Daarin heeft het kabinet geen reden gezien om een beperking van die aftrek voor te stellen (behalve voor de tweede woning en in relatie tot spaarhypotheken). Inmiddels is - niet voor de eerste keer - publieke discussie ontstaan over het politiek zo gevoelige H-woord.¹

In dit artikel willen we een aantal beleidsopties schetsen.² Het CBS heeft op ons verzoek een aantal gedetailleerde gegevensbestanden samengesteld over de hypotheekrenteaftrek, de bijtelling fiscale huurwaarde en de woninghypothekschuld. Met een microsimulatiemodel brengen we de inkomens- en budgettaire effecten van een aantal mogelijke wijzigingen in het regime van de fiscale behandeling van het eigen huis in kaart. Het gaat daarbij uitsluitend om de inkomstenbelasting. De meest logische optie is naar ons oordeel het verplaatsen van het eigen huis van box I naar box III (sparen en beleggen).

Budgettaire derving

De inkomstenbelasting raakt de eigen woning op twee manieren. Eigenaarbewoners moeten 1,25% van de waarde van hun woning bij hun belastbaar inkomen tellen; het zogenaamde huurwaardeforfait. Anderzijds is de betaalde hypotheekrente onbeperkt aftrekbaar is. Het saldo van de bijtelling huurwaardeforfait en de aftrek hypotheekrente laat in de jaren negentig een forse budgettaire derving zien. Ging het in 1990 nog om een grondslagversmalling van 12,7 miljard gulden; in 1998 is dat 23,3 miljard. Op basis van onze data bedraagt het budgettaire

1 Enkele recente bijdragen op schrift: S. Cnossen en A.L. Bovenberg, 'Belastingen in de 21e eeuw: Een kritische beschouwing', *Oxford Research Memorandum* nr. 9801, Rotterdam; K.P. Goudswaard en K. Caminada, 'Belastingen in de 21e eeuw: veel v's, weinig wol', *Weekblad Fiscaal Recht*, 29-01-1998, blz. 133-143; C.A. de Kam, 'De logica van de hypotheekrente-aftrek', *ESB*, 29-01-1997, blz. 94-95; R. van der Ploeg, 'Een amendement van het belastingplan voor de 21e eeuw', *Socialisme & Democratie* 55 (3), 1998, blz. 104-109; B.A.W. Snels, M. Streefkerk en C.C.M. Vendrik, 'Eigen huis, eigen vermogen', *ESB* 4-06-1999, blz. 424-427; L.G.M. Stevens 'Fiscale beleidsnotities 1998', *Weekblad Fiscaal Recht*, 25-09-1997, blz. 1347-1348.

2 Dit artikel is mede gebaseerd op *Department of Economics Research Memorandum* no. 99.02, van K. Caminada over 'Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate. Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaftrek en bijtelling fiscale huurwaarde', Universiteit Leiden.

belang van deze grondslagerosie in 1998 10,9 miljard gulden, als saldo van 15,5 miljard aftrek hypotheekrente en 4,6 miljard bijtelling huurwaardeforfait.

Omvang en de snelheid van grondslagversmalling zijn aanzienlijk. De risico's van de overheidsfinanciën zijn evident, met name in geval van een rentestijging. Een rentestijging met 1%-punt leidt bij de huidige omvang van de hypotheekschuld, en na volledige doorwerking in de onderliggende contracten, tot een extra jaarlijkse grondslaguitholling van circa 5 miljard en een extra budgettaire derving van circa 2,4 miljard.

Daar staan compenserende factoren tegenover. Ten eerste is van belang dat de Paarse belastingplannen tot flink lagere tarieven zullen leiden, waardoor op zichzelf genomen het netto fiscale voordeel van aftrekposten, waaronder hypotheekrente, kleiner wordt.³ Ten tweede wordt er dikwijls op gewezen dat huiseigenaren ook via de onroerendezaakbelasting en de overdrachtsbelasting steeds meer aan de schatkist zijn gaan bijdragen. Dit is in principe juist, maar het betreft hier heffingen die niet rechtstreeks vergelijkbaar zijn en bovendien kwantitatief niet opwegen tegen het voordeel in de loon- en inkomstenbelasting. Tenslotte zullen de WOZ-taxaties per 1 januari 1999 aanzienlijk hoger uitvallen. Op basis van CPB-cijfers zouden eigenaarsbewoners tezamen op jaarbasis circa 1,4 miljard zwaarder worden belast via het huurwaardeforfait. Overigens staat hiertegenover dat de correctiemethode van artikel 66e van de Wet inkomstenbelasting 1964 bepaalt dat indien de woningwaarden in het komende WOZ-tijdvak hoger zijn dan die van het huidige tijdvak, dit een neerwaarts effect zal hebben op het huurwaardepercentage bij aanvang van het komende WOZ-tijdvak.

Per saldo zal bij ongewijzigd beleid toch de ontwikkeling van de uitstaande hypotheekschuld de belangrijkste determinant zijn van het toekomstige budgettaire beslag van de fiscale behandeling van het eigen huis.

Denkrichtingen

Er zijn tal van mogelijkheden om de fiscale behandeling van het eigen huis in de inkomstenbelasting te veranderen. Daartoe zijn al diverse voorstellen gedaan, waarvan de consequenties echter niet altijd duidelijk zijn.⁴ De discussie is nieuw leven ingeblazen door het Belastingplan 2001, en dan met name door de invoering van de vermogensrendementsheffing. We behandelen vier beleidsopties.

1 Hogere bijtelling fiscale huurwaarde

Vanuit fiscaal-juridisch oogpunt wordt veelal het geleidelijk optrekken van het huurwaardeforfait (in 2001 gaat dit eigenwoningforfait heten) bepleit. De vraag is dan hoe groot die verhoging zou moeten zijn. Een verhoging van 1,25% naar 4% sluit aan bij andere onderdelen van de kabinetsplannen. Zo worden alle andere vormen van vermogen en vermogensinkomens ondergebracht in box III van de vermogensrendementsheffing (forfaitair

3 Dit effect valt te becijferen op circa 1,25 miljard gulden. Uiteraard kosten de tariefverlagingen de schatkist per saldo geld.

4 Een uitzondering hierop vormt de bijdrage van Snels, Streefkerk en Vendrik, op.cit.

rendement van 4% waarop het tarief van die heffing van 30% van toepassing zal zijn). Er zijn echter argumenten om het eigen huis lager te belasten dan andere vormen van vermogen. De wetgever behandelt de aankoop van een eigen woning als investering én als inkomensbesteding. De investeringscomponent kan echter een hoger huurwaardeforfait rechtvaardigen dan thans het geval is. Wij rekenen de gevolgen door van een verhoging tot 2,5%.

2 Beperking hypotheekrenteaf trek

Wanneer de eigen woning in de inkomstenbelasting slechts voor een deel wordt gezien als inkomensbron, is het niet inconsequent om ook de aftrekbaarheid van de hypotheekrente slechts ten dele te laten gelden. Hierbij is van belang dat recent ook aan de aftrek van de consumptieve rente grenzen zijn gesteld. In de nieuwe plannen komt deze zelfs te vervallen. In de simulatie beperken we de hypotheekrenteaf trek tot 70% van de betaalde hypotheekrente.

3 Plafonnering van de hypotheekschuld

De beperking van de renteaf trek kan ook aangrijpen bij de begrenzing van de woninghypotheekschuld. Dan is de rente slechts voor een maximum hypotheekbedrag aftrekbaar en daarboven niet meer. Van deze optie zijn in diverse landen voorbeelden te vinden. Wij stellen in onze simulatie - arbitrair - het plafond bij een hypotheekschuld van f300.000.

4 Eigen woning naar box III

In het nieuwe belastingplan is het niet langer fiscaal aantrekkelijk om kapitaalinkomen om te zetten in onbelaste vermogenswinsten. Allerlei fiscale constructies behoren daarmee tot het verleden. Maar een ding blijft, namelijk de mogelijkheid hypotheekrente af te trekken tegen relatief hoge progressieve tarieven (in box I) en eigen vermogen te beleggen tegen een lager proportioneel tarief (in box III), in belastingvrije kapitaalverzekeringen of in de pensioenparaplu. Plaatsing van de eerste eigen woning in box III voorkomt dat het eigen huis de spin in het web wordt van de belastingarbitrage.

Nu valt over de precieze vormgeving van een dergelijke verplaatsing te twisten. Vanuit fiscaal-theoretisch oogpunt ligt het in de rede om de netto vermogenswaarde van de eigen woning in box III te betrekken, terwijl zowel de bijtelling huurwaarde als de hypotheekrenteaf trek in box I komt te vervallen. Het moge duidelijk zijn dat in dat geval de inkomensgevolgen niet te overzien zijn (en een additioneel subsidieprogramma en/of langdurig overgangsregime vereist is). Daarom kiezen wij in onze simulatie voor een belasting van 30% (het tarief van box III) over het huidige huurwaardeforfait, terwijl de hypotheekrente tegen datzelfde tarief aftrekbaar is.

Budgettaire en inkomensgevolgen

Tabel 1 laat de budgettaire effecten van de opties zien ten opzichte van de situatie in 1998. De opties 1 en 2 leiden beiden tot een substantiële meeropbrengst van f4,8 miljard op

jaarbasis. Daarmee wordt de budgettaire derving onder het huidige regime met 45% verminderd. Optie 3 levert slechts een meeropbrengst van hooguit zo'n f0,9 miljard op. Dit bedrag is relatief klein omdat de spreiding rond de gemiddelde hypotheekschuld van circa f180.000 niet zo groot is. Ongeveer 10 tot 15% van de eigenaarsbewoners zou door een aftopping bij f300.000 worden getroffen (en dan slechts voor het deel van de renteaftrek dat betrekking heeft op de hypotheekschuld hoger dan f300.000). Vanzelfsprekend neemt de meeropbrengst snel toe wanneer de aftopping op een lager bedrag zou plaatsvinden. Tenslotte bedraagt de meeropbrengst van optie 4 circa f3,9 miljard.

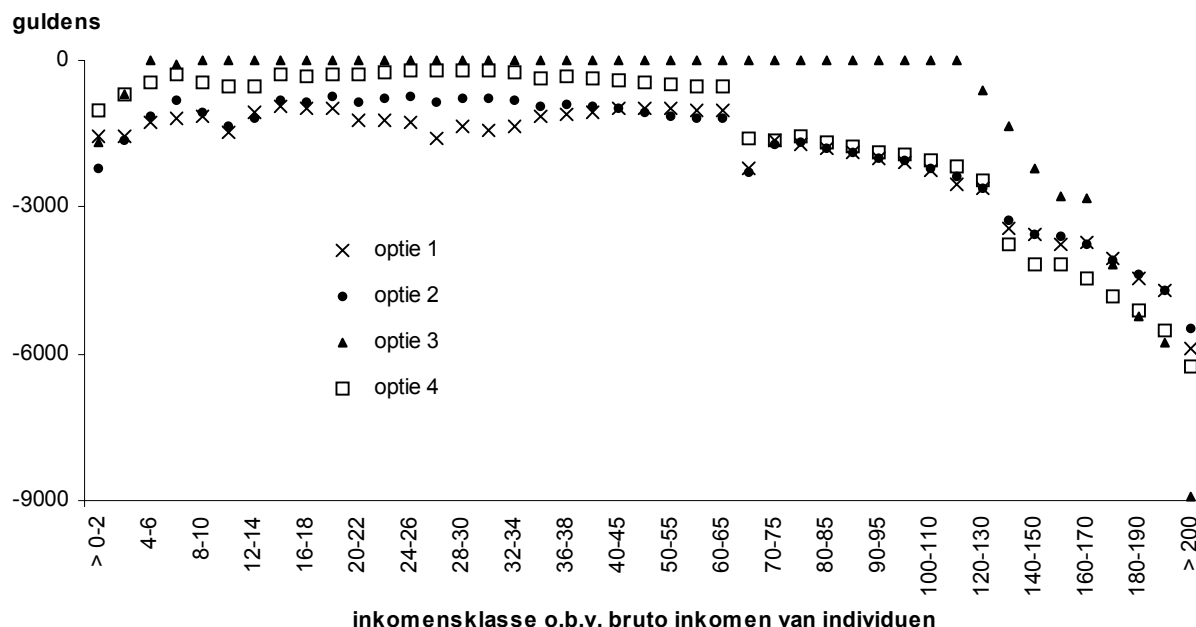
Tabel 1 Budgettaire meeropbrengst t.o.v. van de situatie in 1998 x miljard gulden

optie 1	verhoging bijtelling fiscale huurwaarde naar 2,5%	+ 4,8
optie 2	beperking renteaftrek tot 70%	+ 4,8
optie 3	begrenzing maximale hypotheekschuld tot f300.000	+ 0,9
optie 4	eigen woning uit box I en naar box III	+ 3,9

bron: eigen berekeningen op basis van geactualiseerde CBS IPO data

Figuur 1 laat de koopkrachteffecten van de vier opties zien. Opties 1 en 2 zijn budgettair veel meer lastenverzwarend dan optie 3, terwijl optie 4 daar tussenin zit. Opties 1 en 2 hebben vrijwel hetzelfde inkomenseffect: het nadeel neemt sterk toe vanaf een bruto jaarinkomen van f65.000. Optie 3 treft vrijwel uitsluitend de hogere inkomens; er zijn in de lagere inkomensklassen immers weinig hypotheekschulden hoger dan f300.000. Ook optie 4 treft vooral de hogere inkomens, omdat zij het huidige progressievoordeel van de (per saldo) aftrekpost eigen woning verliezen. In de lagere inkomensklassen is sprake van een klein nadeel, omdat het afrekkentarieef van 30% lager is dan het tarief in de eerste schijf. Dit nadeel is echter geringer dan in de opties 1 en 2.

Figuur 1 Koopkrachteffecten van wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning x gulden



bron: zie onder tabel 1

De boxen in het Belastingplan 2001

In het nieuwe inkomstenbelastingstelsel zullen inkomens worden ondergebracht in drie boxen met elk een eigen tariefstructuur (zie schema). Elke bron van inkomen wordt maar in één box belast. Als het inkomen in een box negatief is, kan dat niet worden verrekend met een positief inkomen in een andere box.

Box I: werk en woning	Box II: aanmerkelijk belang	Box III: sparen en beleggen
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Oplopende tarieven: 32,9%; 36,85%; 42%; 52% ➤ Algemene heffingskorting f3.321 en aanvullende kortingen ➤ Arbeidskorting f1.536 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vast tarief 30% 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vast tarief 30% ➤ Toerekening forfaitair rendement van 4% aan het vermogen (de bestaande vermogensbelasting wordt afgeschaft) ➤ Basisvrijstelling f37.463 per persoon en een extra vrijstelling voor een deel van de 65-plussers.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Belastbaar: loon, pensioen, sociale uitkeringen, inkomsten uit eigen woning die hoofdverblijf is (huurwaardeforfait verminderd met de hypotheekrenteaf trek) en winst uit onderneming. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Belastbaar: inkomen uit aanmerkelijk belang (wanneer iemand ten minste 5% van de aandelen van een BV of NV bezit) verminderd met de te verrekenen verliezen uit aanmerkelijk belang. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Belastbaar: onroerende zaken (behalve de woning die hoofdverblijf is; zie box I), aandelen, spaartegoeden en niet-vrijgestelde kapitaalverzekeringen.

Evaluatie

Hoe moeten deze gevolgen nu worden beoordeeld? Een probleem bij verhoging van het huurwaardeforfait is dat (ook) de groep wordt getroffen die geen gebruik (meer) maakt van de hypotheekrenteaf trek. Het gaat hier om een niet onbelangrijke groep, die overwegend bestaat uit ouderen. Beperking van de renteaftrek tot een bepaald percentage van het betaalde bedrag laat die groep ongemoeid, en treft voor het overige alle eigenaarsbewoners. Begrenzing van de aftrek tot een bepaalde maximum-hypotheekschuld maakt het mogelijk om een grens te trekken tussen een 'normale' en daarom ook fiscaal in acht te nemen schuld, en een bedrag dat volgt uit dure woonvoorkeuren en daarom voor eigen rekening zou moeten blijven. Opmerkelijk is dat een relatief lage grens van f300.000 vrij weinig effect heeft. Een serieuze aftrekbeperking langs deze weg vergt een maximum-norm die naar de f200.000 toe gaat. In dat geval worden veel middeninkomens getroffen.

Onze voorkeur gaat uit naar optie 4.⁵ Deze optie neemt de meest evidente arbitragemogelijkheden rond het eigen huis weg. Het progressieve element in zowel de renteaftrek als het eigenwoningforfait verdwijnt. We kiezen overigens niet voor het in box III geldende forfaitaire rendement van 4%, omdat het eigen huis zowel een investerings- als bestedingscomponent bevat. Bovendien zou een sterke verhoging van het tarief ook veel

⁵ Zie ook L.G.M. Stevens 'Fiscale beleidsnotities 2000', Weekblad Fiscaal Recht, 30-09-1999, blz. 1234.

lagere en middeninkomens treffen. Bij de door ons voorgestelde variant worden vooral de eigenaarsbewoners in de tweede en derde schijf getroffen. Tariefverlaging kan dit nadeel compenseren. Wij zetten – ter illustratie – de opbrengst van optie 4 in voor verlaging van de tarieven in de tweede en derde schijf.

Voor 2001 heeft het kabinet een tariefstructuur voorgesteld met een eerste schijf, die bestaat uit twee subschijven 1A en 1B, met tarieven van 32,9% en 36,85%. In de tweede en derde schijf zouden tarieven van 42% en 52% van toepassing worden. De opbrengst van optie 4 (f3,9 miljard) is bijvoorbeeld ruimschoots voldoende om het tarief van de tweede schijf te verlagen van 42% naar 36,85%, en van de derde schijf van 52% naar 45%. Extra voordeel is dat de tweede schijf en subschijf 1B samenvallen, en de door het kabinet doorgevoerde toename van het aantal schijven weer teruggedraaid wordt.

De koopkrachteffecten voor huiseigenaren zijn bij een dergelijke terugsluizing van de opbrengst relatief gering. Wel zullen hogere inkomens zonder hypotheekrenteaftrek flink profiteren van de lagere toptarieven. Het gaat daarbij overigens om een relatief kleine groep. Vanaf tweemaal modaal past meer dan 70% van de belastingplichtigen de aftrekpost eigen woning toe. Hoe dan ook, de ban op het H-woord moet toch maar worden doorbroken.

Koen Caminada, Kees Goudswaard en Henk Vording